KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL PERIMBANGAN KEUANGAN

Perencanaan dan Penganggaran Daerah
Dalam Perspektif Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Disampaikan oleh :

Direktur Pembiayaan dan Kapasitas Daerah

pada Kuliah Umum ToT Pengelolaan Keuangan Daerah

Makassar, 3 Agustus 2015

OUTLINE

Pendahuluan

- Urgensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah dalam Perspektif HKPD
- Konsepsi Desentralisasi Fiskal
- Kebijakan HKPD
- Relevansi Kebijakan HKPD dengan Nawacita Jokowi - JK

Perencanaan dan Penganggaran Daerah

- Konsepsi Perencanaan Daerah
- Konsepsi Penganggaran Daerah
- Sinkronisasi Perencanaan & Penganggaran Pusat dan Daerah

Arah Kebijakan HKPD Terkait Perencanaan & Penganggaran Daerah

PENDAHULUAN

- **Urgensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah dalam Perspektif HKPD**

Hubungan Kebijakan Fiskal Nasional dan Daerah

- Di satu sisi, seluruh kebijakan makro nasional -terutama kebijakan fiskal- sangat mempengaruhi Kebijakan fiskal daerah (yang dilakukan melalui kebijakan transfer ke daerah);
- Di sisi lain, kebijakan fiskal daerah juga dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan makro nasional
- Dengan demikian, agar kebijakan fiskal daerah tetap sejalan dan mendukung kebijakan makro nasional, maka **ketersambungan** antara perencanaan dan penganggaran di tingkat daerah dengan di tingkat nasional **MUTLAK DIPERLUKAN**

Interrelasi Kebijakan Makro

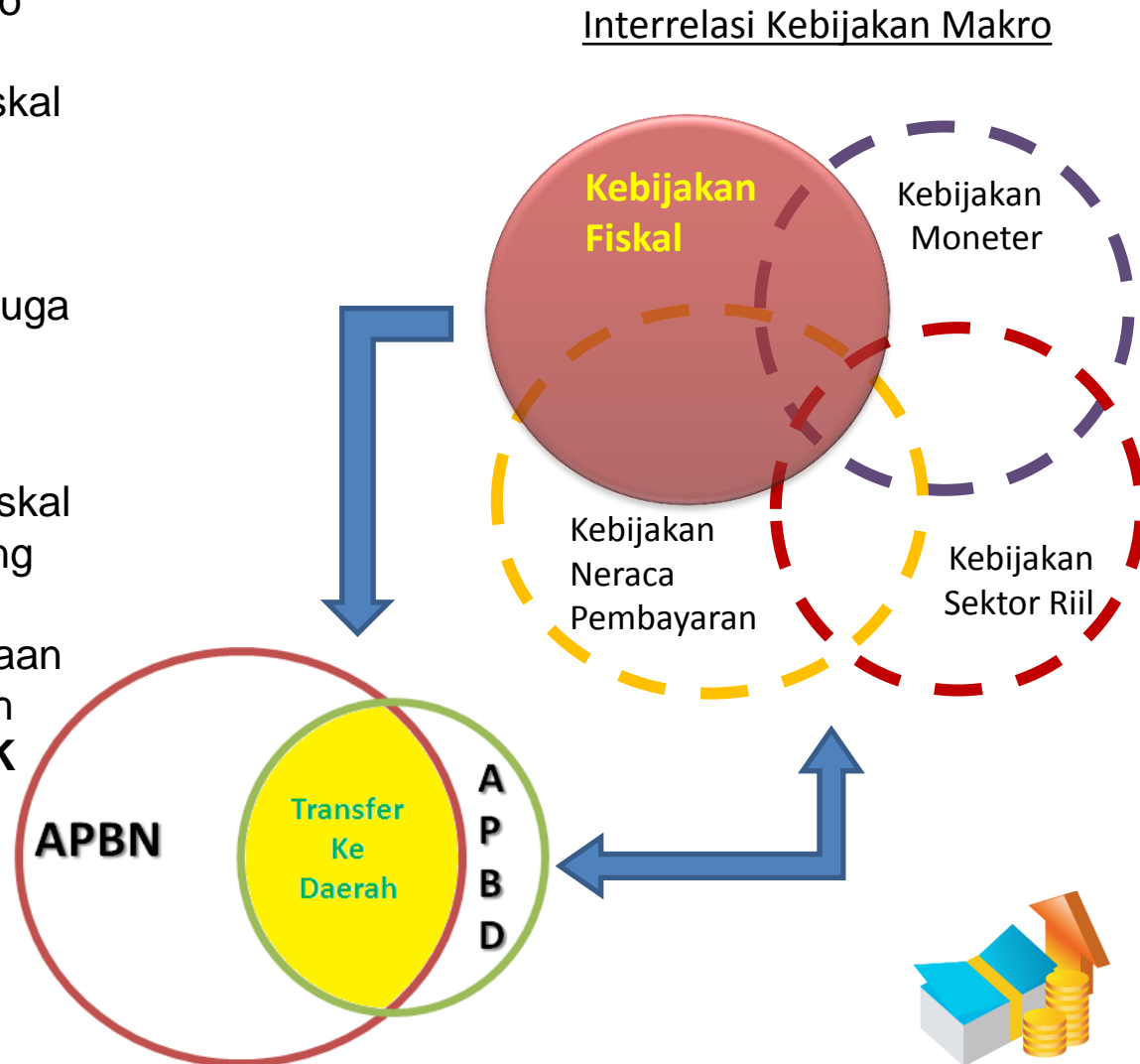
Kebijakan Fiskal

Kebijakan Moneter

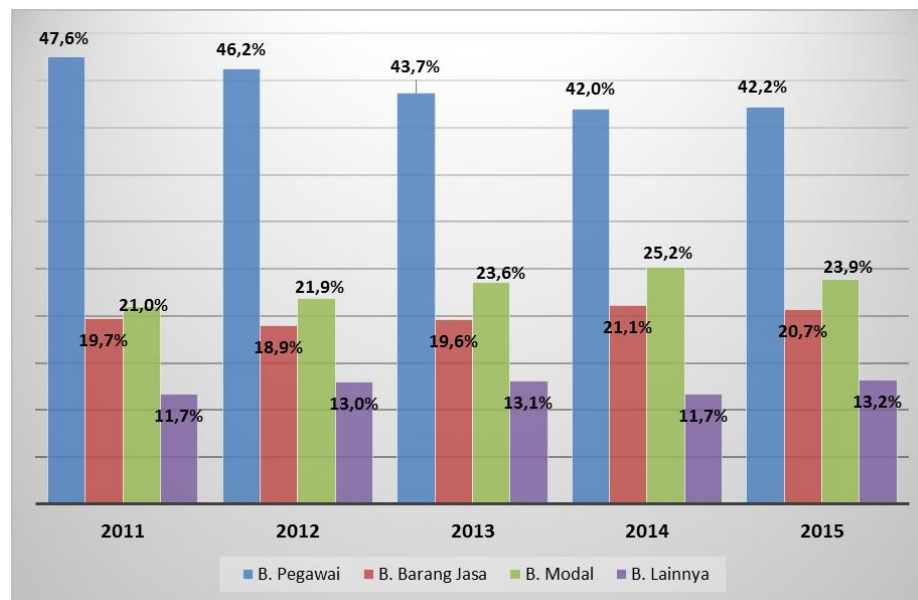
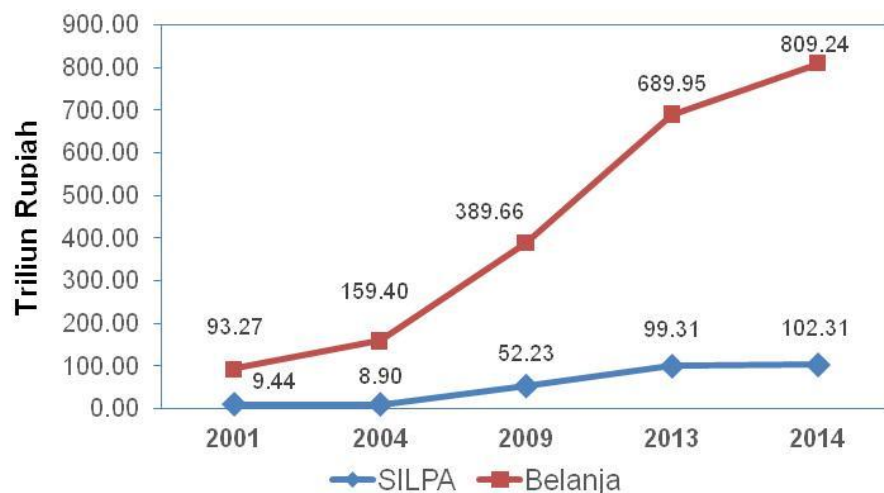
Kebijakan Neraca Pembayaran

Kebijakan Sektor Riil

APBN

Transfer Ke Daerah

APBD

Kualitas Perencanaan dan Penganggaran Daerah perlu ditingkatkan, mengingat … (1)

- APBD masih dIdominasi oleh Belanja Pegawai dengan proporsi rata-rata 42.2% dibandingkan dengan belanja modal 23,9% pada tahun 2015
- Rata-rata Dana Perimbangan sebesar 55% dari total APBD, sedangkan rata-rata PAD hanya 25% pada tahun 2015
- Besaran SiLPA terus meningkat hingga mencapai 12,4% dari total belanja APBD pada tahun 2014

Kualitas Perencanaan dan Penganggaran Daerah perlu ditingkatkan, mengingat … (2)

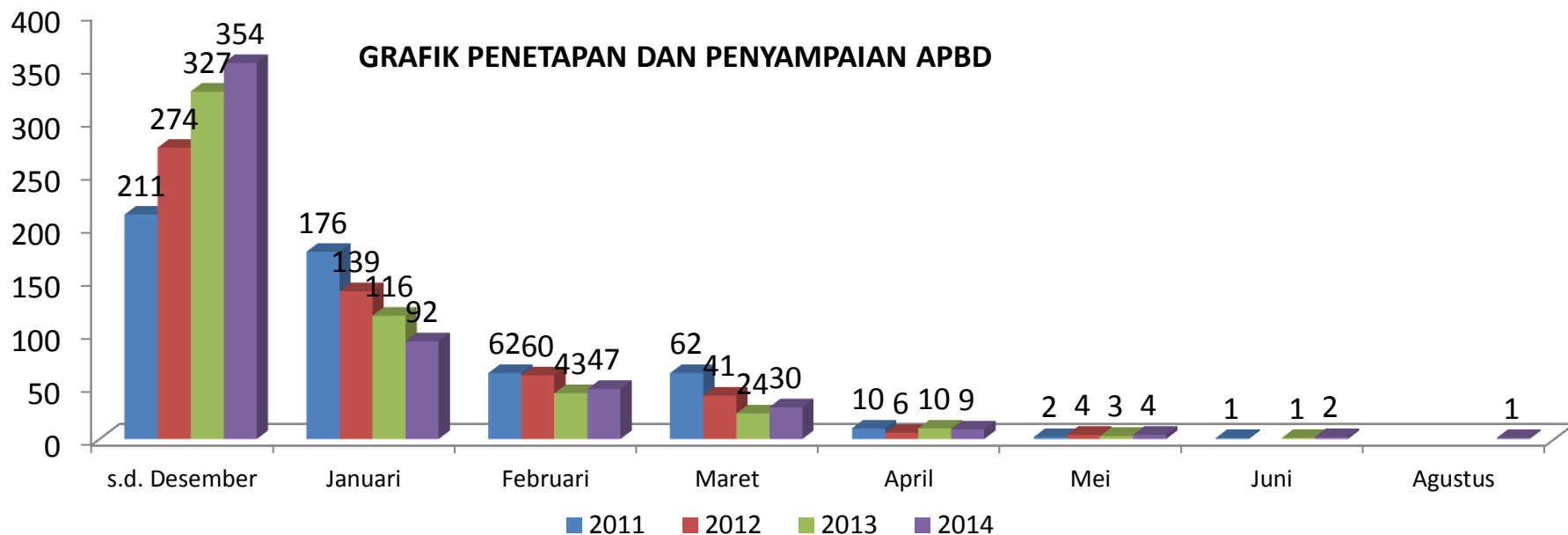
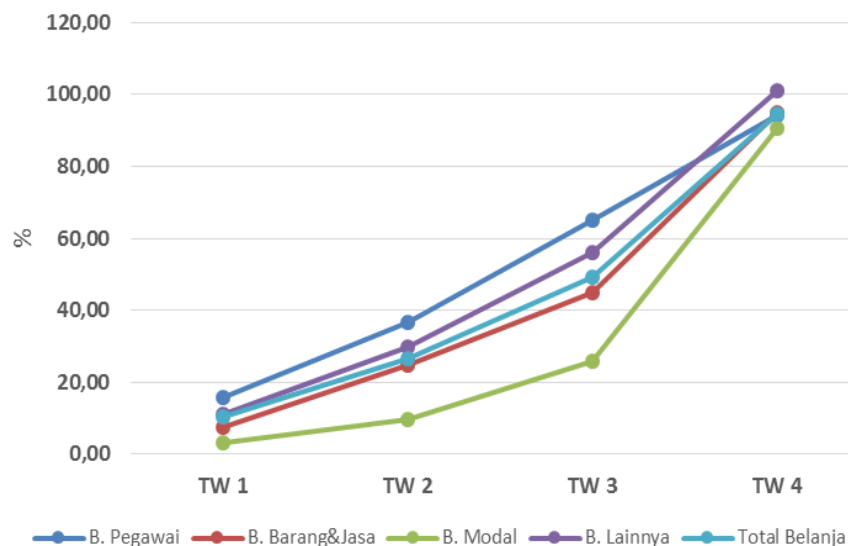
- ➢ Masih terdapat keterlambatan penetapan dan penyampaian APBD. Pada Tahun 2015, baru 354 dari 539 daerah (67%) yang menetapkan APBD tepat waktu (Sebelum 31 Des.)
- ➢ Penyerapan Belanja APBD relatif lambat. Pada Tw I s/d III, belanja modal yg diserap sangat rendah, namun melonjak tinggi di akhir November s/d Desember.

GRAFIK PENETAPAN DAN PENYAMPAIAN APBD

400
350
300
250
200
150
100
50
0

211 274 327 354
176 139 116 92
62 60 43 47
62 41 24 30
10 6 10 9
2 4 3 4
1 1 2
1

s.d. Desember
Januari
Februari
Maret
April
Mei
Juni
Agustus

2011 2012 2013 2014

Kualitas Perencanaan dan Penganggaran Daerah perlu ditingkatkan, mengingat … (3)

- Pada periode 2010-2014, posisi dana *Idle* pada bulan Desember menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat
- Masih banyak daerah yang mendapatkan opini *disclaimer* tidak wajar atas LKPD mereka. Untuk LKPD tahun 2013, dari 456 daerah yang telah diaudit oleh BPK, 98 daerah mendapatkan opini WTP, 56 daerah mendapatkan opini WTP dengan paragraph penjelasan, 277 daerah memperoleh opini WDP, 18 daerah *disclaimer*, dan 7 daerah LKPD-nya tidak wajar.

14,000.00
12,000.00
10,000.00
8,000.00
6,000.00
4,000.00
2,000.00
0.00
Miliar Rupiah
2010 2011 2012 2013 2014
Prov. Aceh, Prov. Sumatera Utara, Prov. Sumatera Barat, Prov. Riau, Prov. Jambi, Prov. Sumatera Selatan, Prov. Bengkulu, Prov. Lampung, Prov. DKI Jakarta, Prov. Jawa Barat, Prov. Jawa Tengah, Prov. DI Yogyakarta, Prov. Jawa Timur, Prov. Kalimantan Barat, Prov. Kalimantan Tengah, Prov. Kalimantan Selatan, Prov. Kalimantan Timur, Prov. Sulawesi Utara, Prov. Sulawesi Tengah, Prov. Sulawesi Selatan, Prov. Sulawesi Tenggara, Prov. Bali, Prov. Nusa Tenggara..., Prov. Nusa Tenggara..., Prov. Maluku, Prov. Papua, Prov. Maluku Utara, Prov. Banten, Prov. Bangka Belitung, Prov. Gorontalo, Prov. Kepulauan Riau, Prov. Papua Barat, Prov. Sulawesi Barat, Prov. Kalimantan Utara

Perencanaan dan Penganggaran Daerah merupakan cermin dari efektifitas Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik untuk menunjang keberhasilan Desentralisasi Fiskal …

Pengelolaan Keuangan DaerahYang Baik

Efektifitas: Mendukung pencapaian sasaran pembangunan daerah yang berhasil guna melalui **perencanaan dan penganggaran** yang terarah dan terukur

Efisiensi: Mendorong peningkatan daya guna dalam pelaksanaan anggaran yang mengoptimalkan seluruh hasil pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah

Transparansi: Meningkatkan keterbukaan informasi keuangan kepada *stakeholders* yang dapar meningkatkan check & balance pemberian pelayanan publik

Akuntabilitas: Memberikan pertanggungjawaban yang jelas atas pengelolaan sumber daya yang meningkatkan *trust* dari seluruh stake holder

PENDAHULUAN

- **Konsepsi Desentralisasi Fiskal**

DESENTRALISASI

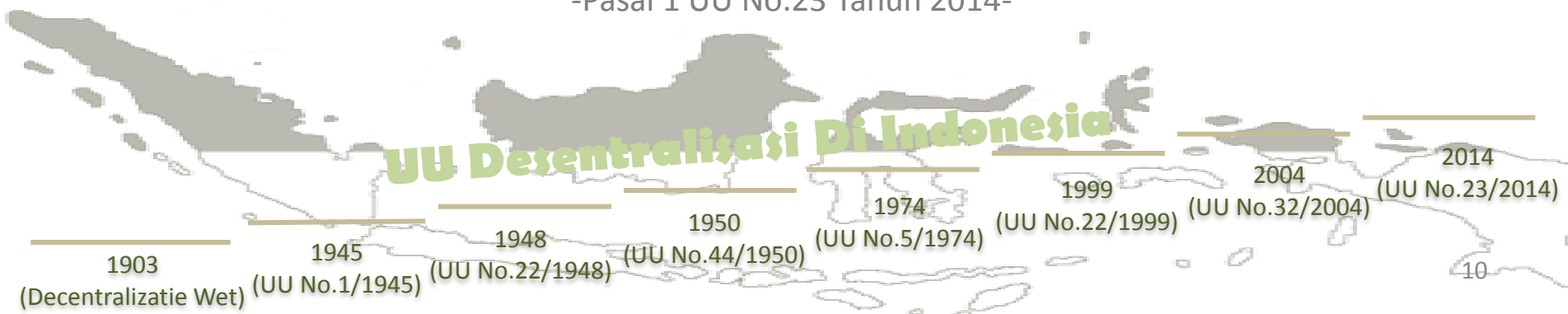
*"**Decentralization** can be defined as any act by which central government formally cedes power to actors and institutions at lower levels in political administrative and therritorial hierarchy"*

(Desentralisasi dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan dimana Pemerintah Pusat secara formal mendelegasikan kewenangan, institusi, beserta segenap sumber daya kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah terkait urusan politik, administrasi, dan kewilayahan.

- Smith (1985) -

"**Desentralisasi** adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi."

"Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI"

-Pasal 1 UU No.23 Tahun 2014-

'KENDARAAN' DESENTRALISASI

✓ **Pelayanan Publik** yang **Lebih Baik**
✓ **Lebih Akuntabel**
✓ Kerelaan Masyarakat untuk Membayar pelayanan yang telah diberikan
✓ **Pembangunan dari bawah**
(Musgrave, 1983)

DESENTRALISASI
Mendekatkan Pemerintahan kepada Rakyat

TUJUAN
Kesejahteraan masyarakat

Desentralisasi POLITIK

Desentralisasi ADMINISTRASI

Desentralisasi FISKAL

Desentralisasi EKONOMI

- Desentralisasi adalah alat/kendaraan untuk mencapai tujuan bernegara.
- Dengan mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya, diharapkan ***LAYANAN PUBLIK MENJADI LEBIH BAIK, Pertanggungjawaban Semakin Baik, Rakyat Rela Berkontribusi*** dan ***Pembangunan Tercipta dari Bawah*** (***pembangunan inklusif***).
- Untuk menggerakkan desentralisasi, ***ada 4 roda utama***, yaitu: ***Desentralisasi Politik***; ***Desentralisasi Administratif***; *Desentralisasi Fiskal*; dan ***Desentralisasi Ekonomi***.

DESENTRALISASI FISKAL

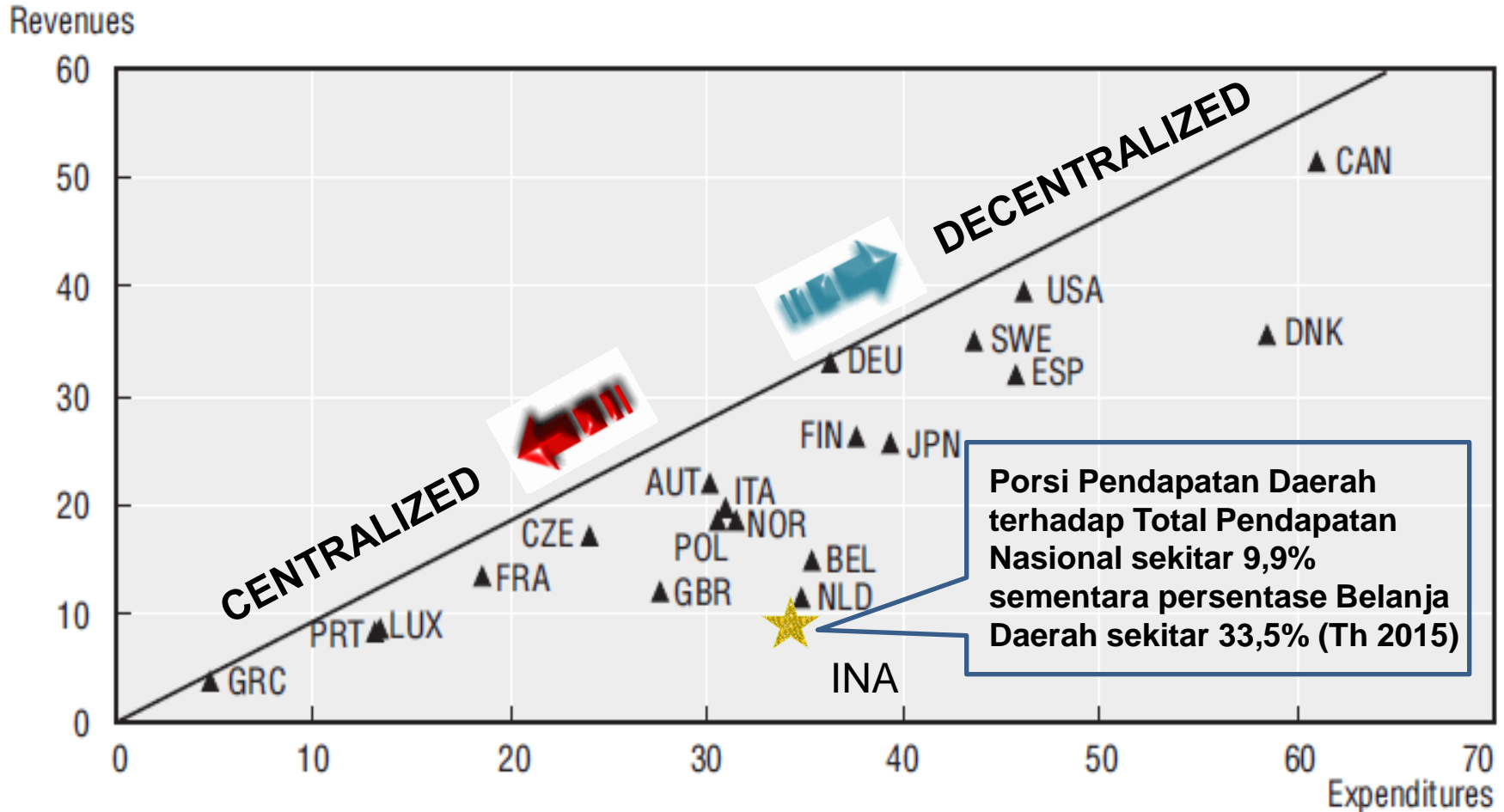
*"**Fiscal Decentralization** can be defined as the process of transferring budgetary authority from central government to elected subnational governments in order to grant them power to make decisions regarding taxes and expenses"*

(Desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai suatu proses pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait dengan kewenangan dalam membuat kebijakan terkait pendapatan dan belanja)

- Bahl Roy (2008) -

"**Desentralisasi Fiskal** adalah pembagian pendapatan dan belanja negara antar tingkatan pemerintahan dan keleluasaan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan anggaran dengan cara membebankan pajak dan retribusi serta alokasi sumber daya" - Davey (2003)-

PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI BEBERAPA NEGARA

BESARAN PERAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP TOTAL PENERIMAAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAHAN (%)

- Desentralisasi di Indonesia lebih menekankan kepada desentralisasi di sisi pengeluaran
- Penerimaan daerah untuk mendanai kebutuhan belanjanya lebih banyak ditopang oleh transfer dari Pusat

Ruang Lingkup Desentralisasi Fiskal

- Kewenangan Perpajakan *(local taxing power);*
- Keleluasaan untuk Belanja *(expenditure assignment);*
- Perencanaan, Penetapan, dan Pelaksanaan Anggaran *(budget discretion)*;
- Keleluasaan untuk mendanai investasi dengan melakukan peminjaman, kerjasama pendanaan dengan pihak lain, dan lain-lain.

Konsepsi Desentralisasi di Indonesia Mengikuti Prinsip *Money Follows Function*

KERANGKA PENDANAAN URUSAN PEMERINTAHAN DALAM KERANGKA KEBIJAKAN FISKAL NASIONAL

Pemerintah Pusat
Sebagian Urusan
Pemerintah Daerah
Sumber Pendanaan

APBD
SKPD

Kewenangan Pemda:
- Urusan Wajib (SPM)
  - Propinsi (16 jenis urusan)
  - Kab/Kota (16 jenis urusan)
- Urusan Pilihan

Desentralisasi
Dekonsentrasi
Tugas Pembantuan dari pusat ke Daerah dan Desa

PAD
DANA PERIMBANGAN
LAIN-LAIN PENDAPATAN
PENERIMAAN PEMBIAYAAN

BHP dan BP
DAU
DAK

Dana Darurat dan Hibah

SILPA tahun lalu
Dana Cadangan
Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
Pinjaman Daerah

APBN

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah

Kementerian/ Lembaga

Kewenangan Pemerintah:
- 6 Urusan
- Diluar 6 urusan

- **Fungsi/Urusan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah**
- **Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah oleh pemerintah daerah dilakukan dengan asas desentralisasi (urusan yang menjadi tanggungjawab daerah di danai dari APBD) serta dekonsentrasi dan tugas pembantuan (pelaksanaan urusan yang menjadi tanggungjawab pusat di danai dari APBN)**

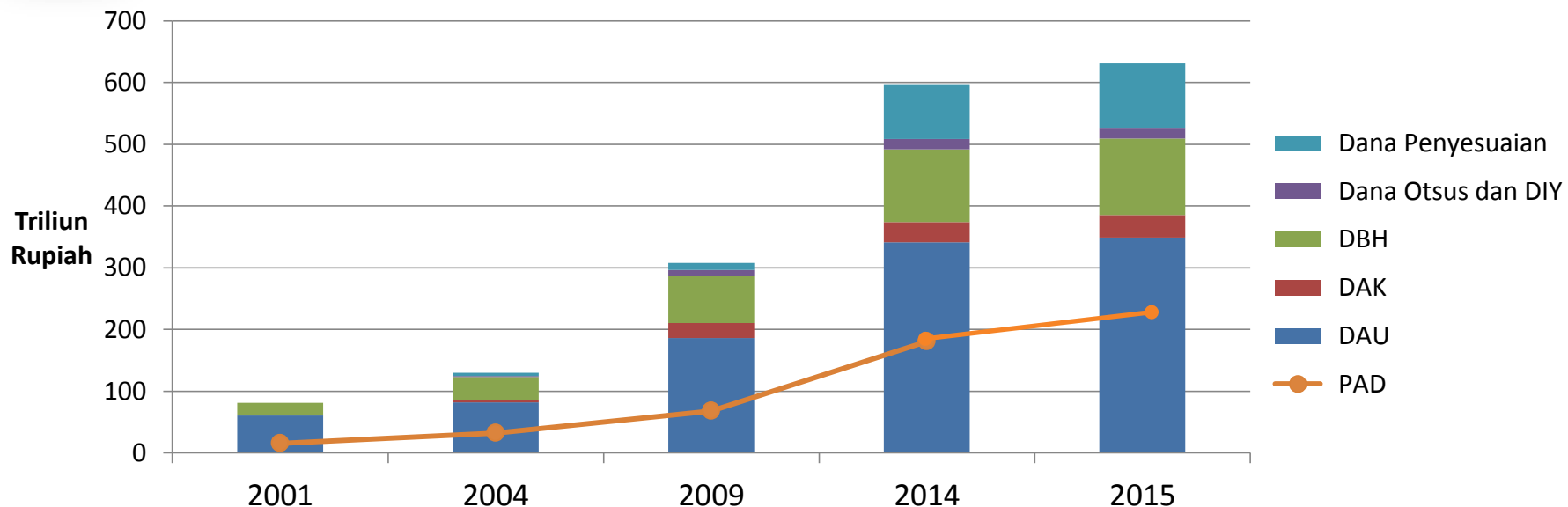
Perbedaan Postur Transfer ke Daerah TA 2014 dan TA 2015

Postur Transfer ke Daerah TA 2014

- TRANSFER KE DAERAH
  - Dana Perimbangan
    - Dana Bagi Hasil
      - DBH Pajak
        - DBH PBB
        - DBH PPh
        - DBH CHT
      - DBH SDA
        - Kehutanan
        - Pertum
        - Perikanan
        - Migas
        - Panas Bumi
    - Dana Alokasi Umum
    - Dana Alokasi Khusus
  - Dana Otsus & Penyesuaian
    - Dana Otsus
      - Dana Otsus PAPUA
      - Dana Otsus PAPUA BRT
      - Dana Otsus ACEH
      - Dana Infras Otsus Papua
      - Dana Infras Otsus PaBarat
    - Dana Keistimewaan DIY
    - Dana Penyesuaian
      - Tamb Penghasilan Guru
      - Tunjangan Profesi Guru
      - Bantuan Op Sekolah
      - Dana Insentif Daerah
      - Dana P2D2

Postur Transfer ke Daerah dan Dana Desa TA 2015

- DANA TRANSFER KE DAERAH DAN DESA
  - Dana Transfer ke Daerah
    - Dana Perimbangan
      - Dana Bagi Hasil
        - DBH Pajak
          - DBH PBB
          - DBH PPh
          - DBH CHT
        - DBH SDA
          - Kehutanan
          - Pertum
          - Perikanan
          - Migas
          - Panas Bumi
      - Dana Alokasi Umum
      - Dana Alokasi Khusus
    - Dana Otsus
      - Dana Otsus PAPUA
      - Dana Otsus PAPUA BRT
      - Dana Otsus ACEH
      - Dana Inf. Otsus Papua
      - Dana Inf. Otsus PaBarat
    - Dana Keistimewaan DI Yogyakarta
    - Dana Transfer Lainnya
      - Tamb Penghasilan Guru
      - Tunjangan Profesi Guru
      - Bantuan Op Sekolah
      - Dana Insentif Daerah
      - Dana P2D2
  - Dana Desa

Besaran Dana APBN Yang Telah Diserahkan ke Daerah Melalui Transfer ke Daerah dan Pendapatan Asli Daerah (2001 – 2015)

Komponen	2001	2004	2009	2014	2015	Selisih '15 – '01
DAU	60,3	82,1	186,4	341,2	352,9	292,6
DAK	-	2,8	24,7	33	35,8	35,8
DBH	20,7	37,9	76,1	117,7	127,7	107,0
Dana Otsus dan DIY	-	1,6	9,5	16,7	17,1	17,1
Dana Penyesuaian	-	5,2	11,8	87,9	104,4	104,4
Total Transfer ke Daerah	**81,1**	**129,7**	**308,5**	**596,5**	**630,9**	**515,4**
PAD	15,2	32,3	67,6	180,1	222,8	207,6

Alokasi Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa TA. 2014 dan 2015

POSTUR	2014	2015		PERUBAHAN	
	APBNP	APBN	APBN-P*	APBNP 2015 – APBN 2015	
				Nominal	%
1. Transfer ke Daerah	596.504	637.975,1	643.834,5	5.859,40	0,9%
1.1. Dana Perimbangan	491.882	516.401,0	521.760,5	5.359,50	1,0%
1.1.1. Dana Bagi Hasil (DBH)	117.663	127.692,5	110.052,0	-17.640,50	-13,8%
1.1.1.1. DBH Pajak	46.116	50.568,7	54.216,6	3.647,90	7,2%
1.1.1.2. DBH Sumber Daya Alam	71.547	77.123,8	55.835,4	-21.288,40	-27,6%
1.1.2. Dana Alokasi Umum	341.219	352.887,8	352.887,8	0,00	0,0%
1.1.3. Dana Alokasi Khusus	33.000	35.820,7	58.820,7	23.000,00	64,2%
1.2. Dana Otonomi Khusus	16.148	16.615,5	17.115,5	500,00	3,0%
1.3. Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta	523	547,5	547,5	0,00	0,0%
1.4. Dana Transfer Lainnya	87.948	104.411,1	104.411,1	0,00	0,0%
2. Dana Desa	-	9.066,2	20.766,2	11.700,00	129,1%
J U M L A H	596.504	647.041,3	664.600,7	17.559,40	2,7%

*** Setelah penambahan optimalisasi sebesar Rp3 Triliun pada pagu DAK**

Penjelasan Perubahan Postur Transfer ke Daerah dan Dana Desa dalam RAPBNP 2015

Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa dalam RAPBNP 2015 meningkat Rp14,6 T dibandingkan dengan APBN 2015, yang terdiri dari :

- Dana Perimbangan meningkat Rp2,4 T, yaitu dari Rp516,40 T menjadi Rp518,76 T, yang perubahannya terdiri dari:
  - DBH turun Rp17,6 T, yaitu dari Rp127,69 T menjadi Rp110,05 T, sebagai akibat penurunan penerimaan APBN yang dibagihasilkan,
  - DAK naik Rp20,0 T, yaitu dari Rp35,82 T menjadi Rp55,82 T, yang diarahkan guna mendukung pencapaian program prioritas nasional dalam bidang ketahanan pangan, trasnportasi (konektivitas), kesehatan, dan perdangan (pembangunan pasar).
- Dana Otonomi Khusus meningkat Rp0,5 T, yaitu dari Rp16,61 T menjadi Rp17,11 T, karena adanya Tambahan Otonomi Khusus Infrastruktur Provinsi Papua Barat Rp0,5 T.
- Dana Desa meningkat Rp11,7 T, yaitu dari Rp9,06 T menjadi Rp20,76 T, guna melaksanakan amanat UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

PENDAHULUAN

- **Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD)**

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

- Hubungan keuangan **antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah** meliputi:
  1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah;
  2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah;
  3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.
- Hubungan keuangan **antar pemerintahan daerah**, meliputi:
  1. Bagi hasil pajak dan non-pajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
  2. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
  3. Pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah;
  4. Pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Kebijakan Umum HKPD

- Perimbangan keuangan dilakukan melalui transfer/hibah dari Pusat kepada Daerah dan didukung dengan penyerahan sebagian kewenangan perpajakan kepada daerah.
- Mengingat bahwa kewenangan perpajakan di daerah masih sangat terbatas, maka dukungan pendanaan daerah melalui transfer masih lebih mendominasi (untuk saat ini).
- Sesuai esensi otonomi daerah, maka sebagian besar dukungan dana dari APBN berbentuk ***block grants*** (bebas digunakan oleh daerah)
- *Block grants* juga didukung dengan ***specific grants***, yg berfungsi untuk mengawal prioritas nasional dan kesetaraan kualitas layanan publik antar daerah.
- Selaras dengan peningkatan kebutuhan pendanaan daerah, Pemerintah Pusat terus mendorong upaya kemandirian pendanaan melalui penguatan ***local taxing power*** dan transfer diupayakan **terus meningkat** dari tahun ke tahun.
- Untuk mendorong ekspansi pembangunan daerah guna mendorong perekonomian, daerah dapat melakukan pinjaman.

ARAH KEBIJAKAN HKPD KE DEPAN … (1)
(DRAFT REVISI UU 33/2004)

1. Reformulasi Sumber Pendanaan APBD

a. Reformulasi DBH:
- Memperkuat konsepsi *by origin* DBH (menghapus DBH yang tidak punya dampak signifikan terhadap penerimaan daerah namun menyalahi prinsip *by origin*), yaitu menghapus DBH Perikanan.
- Penyaluran DBH menggunakan mekanisme prognosa pada akhir tahun, yang selanjutnya selisihnya dengan realisasi akan diperhitungkan pada tahun berikutnya.

b. Reformulasi DAU:
- Menghapus alokasi dasar (belanja pegawai daerah), sehingga formula DAU hanya didasarkan pada *Fiscal Gap*, guna mengurangi dorongan inefisiensi belanja pegawai.
- Penetapan bobot daerah berdimensi jangka menengah (3 tahun)
- Kebutuhan fiskal diukur dengan ukuran kebutuhan riil (transisi penerapan 5 tahun)

ARAH KEBIJAKAN HKPD KE DEPAN ... (2)

(DRAFT REVISI UU 33/2004)

c. Reformulasi DAK:
   - DAK Prioritas Nasional: DAK harus benar-benar tepat sasaran dan mendukung target prioritas program kerja pemerintah→(i) prioritas bersifat fleksibel sesuai RKP; (ii) penentuan daerah berbasis pada kriteria prioritas pencapaian output; (iii) jumlah bidang per tahun relatif terbatas namun mempunyai dampak yg signifikan.
   - DAK untuk pencapaian SPM/SPN sektor layanan dasar (sektor kesehatan, pendidikan dan infrastruktur dasar (jalan, jembatan, air minum dan irigasi).
   - DAK untuk pencapaian prioritas nasional (dapat ditentukan setiap tahun sesuai prioritas pemerintah) → berbasis prioritas kewilayahan dan/atau sektoral.
   - Konsep *output based* untuk mengurangi rigiditas petunjuk penggunaan dari Pusat (K/L terkait, namun digantikan dengan target *output* yang harus dicapai oleh daerah.
   - Penerapan kerangka pendanaan jangka menengah pada DAK.
   - Besaran DAK harus ditingkatkan secara signifikan agar arah pembangunan nasional dapat lebih terkendali
   - Tidak ada dana pendamping DAK

d. Mengintegrasikan dana transfer lainnya (yang penggunaannya telah ditentukan, seperti TPG, BOS, dll) ke dalam DAK yang dapat digunakan untuk kegiatan fisik dan non-fisik

ARAH KEBIJAKAN HKPD KE DEPAN … (3)

(DRAFT REVISI UU 33/2004)

2. **Penegasan mekanisme pendanaan sesuai urusan pemerintahan**
   a. Urusan daerah didanai dari APBD, dan APBD dilarang mendanai urusan Pusat diserta dengan penerapan sanksi berupa pembatalan Perda APBD oleh Gubernur untuk APBD Kab/Kota dan Mendagri untuk APBD Provinsi apabila Daerah melanggar.
   b. Urusan Pusat didanai dari APBN, dan K/L dilarang mendanai urusan Daerah
   c. Pelanggaran dikenakan sanksi pemotongan anggaran tahun berikutnya.

3. **Pengendalian pemekaran daerah**
   Pengalokasian Dana Perimbangan kepada daerah otonom baru tidak secara otomatis setelah penetapan, namun baru dilakukan pada tahun kedua.

4. **Pengendalian belanja daerah dan perbaikan pengelolaan keuangan:**
   a. kontrol terhadap dana *idle* daerah, bila Pemda mempunyai deposito jangka > 2 bulan sebesar >1/12 belanja APBD, maka transfer dapat digantikan dengan SUN. Hal ini dimaksudkan agar daerah lebih fokus pada belanja untuk peningkatan kuantitas dan kualitas *public service delivery*, dan mengurangi fokus daerah pada investasi financial;

ARAH KEBIJAKAN HKPD KE DEPAN … (4)
(DRAFT REVISI UU 33/2004)

b. Pengendalian batas maksimal kumulatif defisit APBD;

c. Pengaturan mengenai belanja, utamanya batas minimal untuk belanja infrastruktur yang langsung terkait dengan peningkatan kuantitas layanan publik dalam APBD.

5. Pengaturan mengenai Pinjaman Daerah

a. Ruang yang lebih leluasa bagi daerah dalam melakukan pinjaman daerah → aturan tetap prudent namun tidak mempersulit daerah;

b. Pengembangan Lembaga pembiayaan daerah semacam RIDF.

6. Surveillance* serta *reward and punishment

Surveillance dilakukan secara berkala, sebagai salah satu alat untuk memberikan *reward and punishment* kepada daerah yang didasarkan pada kinerja keuangannya.

PENDAHULUAN

- **Relevansi Kebijakan HKPD dengan Nawacita Jokowi - JK**

Nawacita Jokowi-JK

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara. Melalui pelaksanaan politik luar negeri bebas-aktif.
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
3. **Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.**
4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui program Indonesia Pintar dengan wajib belajar 12 tahun bebas pungutan. Dan program Indonesia Sehat untuk peningkatan layanan kesehatan masyarakat. Serta Indonesia Kerja dan Indonesia Sejahtera dengan mendorong program kepemilikan tanah seluas sembilan juta hektar.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi dan domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa melalu penataan kembali kurikulum pendidikan nasional.
9. Memperteguh Keb-Bhineka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui penguatan kebhinekaan dan menciptakan ruang dialog antar warga.

Relevansi Kebijakan HKPD Dengan Program Kabinet Kerja Jokowi (Nawacita Jokowi-JK)

1. Membangun dari pinggir dimaksudkan bahwa pembangunan dimulai dari daerah, utamanya daerah perbatasan;

2. Meningkatkan “kesempatan” bagi daerah untuk menumbuhkembangkan inovasi dan potensi lokal, sesuai dengan *culture* dan kebutuhan riil masyarakatnya;

3. Inovasi dan diskresi yang diberikan kepada Daerah harus didukung dengan pendanaan dari Pusat dan kewenangan daerah untuk mengelolanya.

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

- **Konsepsi Perencanaan**

Definisi Perencanaan

- Conyers dan Hills (1990)
  Perencanaan adalah proses yang kontinyu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang;
- Todaro dan Smith (2009)
  Dari sudut pandang ekonomi, perencanaan adalah upaya pemerintah secara sengaja untuk mengkoordinir pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang serta mempengaruhi, mengatur, dan dalam beberapa hal mengontrol tingkat dan laju pertumbuhan berbagai variabel ekonomi yang utama untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pada konteks perencanaan daerah, perencanaan merupakan suatu proses penyusunan visi, misi dan program dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dengan mempertimbangkan faktor ketersediaan sumber daya yang dimiliki daerah secara efesien dan efektif serta mempertimbangkan aspek keberlanjutan dari ketersediaan sumber daya tersebut.

Elemen Perencanaan

- Perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya yang terbatas, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan modal;
- Perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan/sasaran sehingga membutuhkan sumber daya, dokumen perencanaan, organisasi, anggaran, dsb.;
- Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang. Implikasinya adalah perencanaan menjadi sangat berkaitan dengan proyeksi/prediksi, penjadwalan kegiatan, monitoring dan evaluasi.

Proses Perencanaan Pembangunan Daerah

a. **Proses Politik**
   Pemilihan langsung Presiden dan Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik, khususnya penjabaran visi dan misi dalam RPJM;

b. **Proses Teknokratik**
   Perencanaan dilakukan oleh perencana profesional atau lembaga/unit organisasi yang secara fungsioanl melakukan perencanaan;

c. **Proses Partisipatif**
   Perencanaan yang melibatkan masyarakat (*stakeholders*), antara lain melalui Musrenbang;

d. **Proses Atas-bawah dan Bawah-atas**
   Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hirarki pemerintahan.

Ruang Lingkup dan Prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah

- **Ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah yang terdiri atas:**
  a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk periode 20 tahun;
  b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk periode 5 tahun;
  c. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) untuk periode 1 tahun;
  d. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) untuk periode 5 tahun; dan
  e. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk periode 1 tahun

- **Prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah**
  a. Harus merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dan dikoordinasikan, disinergikan, serta diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daera ;
  b. Dilakukan oleh pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
  c. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah; dan
  d. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional

- **Konsepsi Penganggaran**

DASAR HUKUM PENGANGGARAN

UU No.17/2003 Pasal 14 :

1) Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.
2) **RENCANA KERJA DAN ANGGARAN** sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun **BERDASARKAN PRESTASI KERJA YANG AKAN DICAPAI**. → PBK
3) **RENCANA KERJA DAN ANGGARAN** sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan **PRAKIRAAN BELANJA UNTUK TAHUN BERIKUTNYA** setelah tahun anggaran yang sedang disusun. → KPJM/MTEF
4) Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
5) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

ANGGARAN SEBAGAI INSTRUMEN UTAMA KEBIJAKAN FISKAL

- **Anggaran** adalah instrumen atau ***"alat utama dari kebijakan fiskal"*** pemerintah dalam mencapai sasaran-sasaran prioritas pembangunan, terutama dalam penyediaan dan pemenuhan pelayanan publik guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- **Kebijakan fiskal** merupakan penggunaan anggaran pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk keputusan tentang pajak yang dipungut dan dihimpun, pembiayaan transfer termasuk subsidi, pembelian barang dan jasa oleh pemerintah, serta *size* defisit dan pembiayaan, yang mencakup semua tingkat pemerintahan.
- Pada intinya kebijakan fiskal melibatkan langkah-langkah pemerintah untuk "***mengarahkan dan mengendalikan pengeluaran dan perpajakan"***, atau ***"penggunaan instrumen-instrumen fiskal untuk mempengaruhi bekerjanya sistem ekonomi"*** agar ***"memaksimumkan kesejahteraan ekonomi"***.

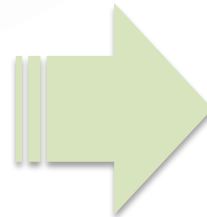
KONSEP PENGANGGARAN ... (1)

Budget Policy Formulation

(Formulasi Kebijakan Anggaran)

- **Perumusan analisa fiskal atas kebijakan anggaran**
- **Mengacu pada visi, misi, dan kebijakan jangka menengah**
- **Disepakati bersama antara Eksekutif dan Legislatif**
- **Substansi, a.l. :**
  - **Perkembangan dan rencana target ekomoni makro**
  - **Asumsi Dasar**
  - **Kebijakan pendapatan, belanja dan pembiayaan**
  - **Strategi pencapaian sasaran**

Budget Operational Planning

(Perencanaan Operasional Anggaran)

- **Pengalokasian sumber daya keuangan sebagai bentuk implementasi dari kebijakan umum anggaran**
- **Mengacu pada kebijakan umum anggaran**
- **Dasar dan wujud pengelolaan keuangan dalam masa 1 (satu) tahun anggaran**
- **Substansi a.l. :**
  - **Anggaran Pendapatan**
  - **Anggaran Belanja**
  - **Anggaran Pembiayaan**

KONSEP PENGANGGARAN ... (2)

- Penganggaran APBN/APBD meliputi formulasi kebijakan anggaran (budget policy formulation) serta perencanaan operasional anggaran (budget operation planning.
- Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) termasuk kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Formulasi kebijakan anggaran berkaitan dengan analisa fiskal, sedangkan perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya keuangan.

FUNGSI ANGGARAN

1. FUNGSI ALOKASI *(ALLOCATION)*

- Anggaran berfungsi sebagai alat untuk ***mengalokasikan sumber daya*** yang dimiliki kepada ***sektor-sektor prioritas*** dalam rangka ***penyediaan dan pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat***

2. FUNGSI DISTRIBUSI *(DISTRIBUTION)*

- Anggaran menjadi alat pemerataan tingkat kesejahteraan masyarakat

3. FUNGSI STABILISASI *(STABILIZATION)*

- Anggaran dapat menjadi alat untuk menjaga stabilitas harga, dan mendorong pertumbuhan ekonomi

TIGA PILAR PENGANGGARAN

1. Penganggaran Terpadu (*Unified Budget*)
2. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)
3. Penganggaran dalam Perspektif Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*)

PENGANGGARAN TERPADU

1. Penyusunan rencana keuangan tahunan yang **dilakukan secara terintegrasi** untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.

2. Sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan.

   Dualisme perencanaan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan di masa lampau menimbulkan peluang duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran.

3. Perencanaan belanja rutin dan belanja modal dilakukan secara **terpadu** dalam rangka mewujudkan **prestasi** pemerintahan yang dapat memuaskan masyarakat.

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK)

1. **Mengutamakan upaya pencapaian *output*** (keluaran) dan ***outcomes*** (hasil) atas alokasi belanja *(input)* yang ditetapkan.

2. Ditujukan untuk **memperoleh manfaat sebesar-besarnya** dari penggunaan sumber daya yang terbatas.

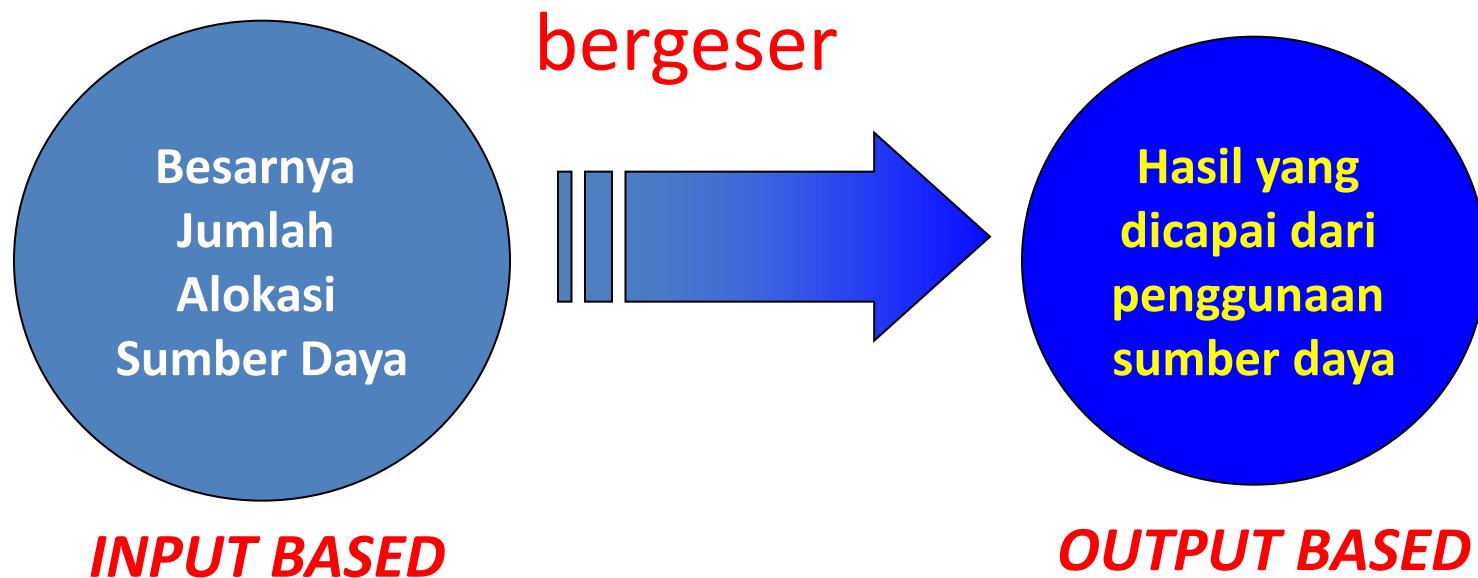
3. Perlu adanya **indikator kinerja** dan **pengukuran kinerja** untuk tingkat satuan kerja (satker).

FOKUS PENGUKURAN KINERJA

MENGUBAH FOKUS PENGUKURAN

bergeser

Besarnya Jumlah Alokasi Sumber Daya → Hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya

INPUT BASED → ***OUTPUT BASED***

MENETAPKAN TARGET KINERJA: *S.M.A.R.T*

- ***SPECIFIC*** – jelas, tepat dan akurat
  - Faktor apa yang paling menentukan keberhasilan?
- ***MEASURED*** – dapat dikuantifikasikan
  - Karakteristik apa yang dapat dikuantifikasikan?
- ***ACHIEVABLE*** – praktis & realistis
  - Apakah kinerja tahun sebelumnya dapat ditingkatkan?
- ***RELEVANT*** **–** bagi konsumen (masyarakat)
  - Apakah konsumen menganggap bahwa target yang ditetapkan yang terpenting?
- ***TIMELINESS*** **–** batas atau tenggang waktu
  - Seberapa cepat dapat dicapai?
  - Berapa lama permintaan dapat direspon?

KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH (KPJM)

KPJM adalah ***Pendekatan Penganggaran*** berdasarkan ***Kebijakan***, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan ***Dalam Perspektif Lebih Dari Satu Tahun Anggaran***, dengan ***mempertimbangkan Implikasi Biaya*** keputusan yang bersangkutan pada ***tahun berikutnya*** yang dituangkan dalam ***prakiraan maju*****.**

(Pasal 1 Butir 5 PP 21/2004)

Prakiraan Maju :

Prakiraan maju adalah ***perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan*** guna ***memastikan kesinambungan program dan kegiatan*** yang telah disetujui dan ***menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya***.

(Pasal 1 poin 6 PP 21/2004)

Manfaat KPJM

1. Meningkatkan transparansi **alokasi sumber daya anggaran yang lebih baik** *(allocative efficiency)*;
2. Meningkatkan **kualitas perencanaan penganggaran** (to improve quality of planning) berupa **keterkaitan** antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran (antara KPJM, RKP, dan APBD)
3. Memperbaiki fokus terhadap **kebijakan prioritas** *(best policy option)*;
4. Mengembangkan **disiplin fiskal** *(fiscal discipline)*, dalam rangka menjaga **kesinambungan fiskal** *(fiscal sustainability);*
5. Meningkatkan **kepercayaan masyarakat** kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.
6. Meningkatkan prediktabilitas (*predictabiliy)* dan **kesinambungan pembiayaan** suatu program/kegiatan.
7. **Memudahkan kerja perencanaan** pada tahun-tahun berikutnya.
8. Mendorong **peningkatan kinerja** pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Bagan Arsitektur Penerapan MTEF

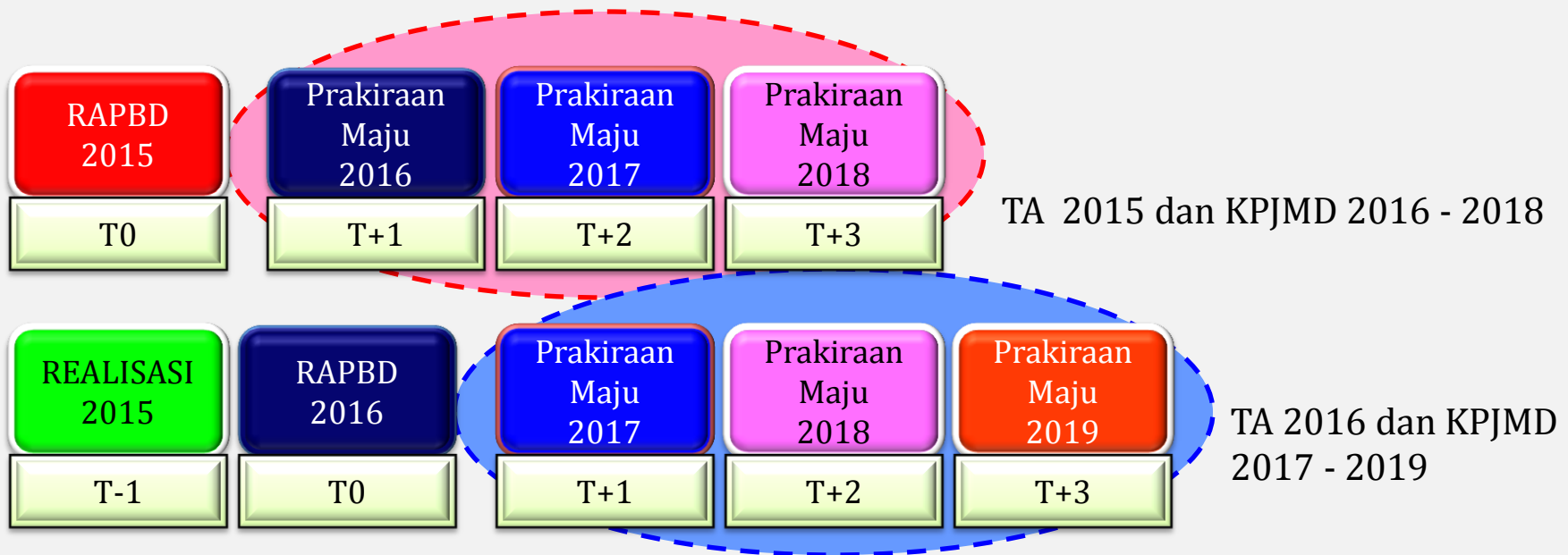
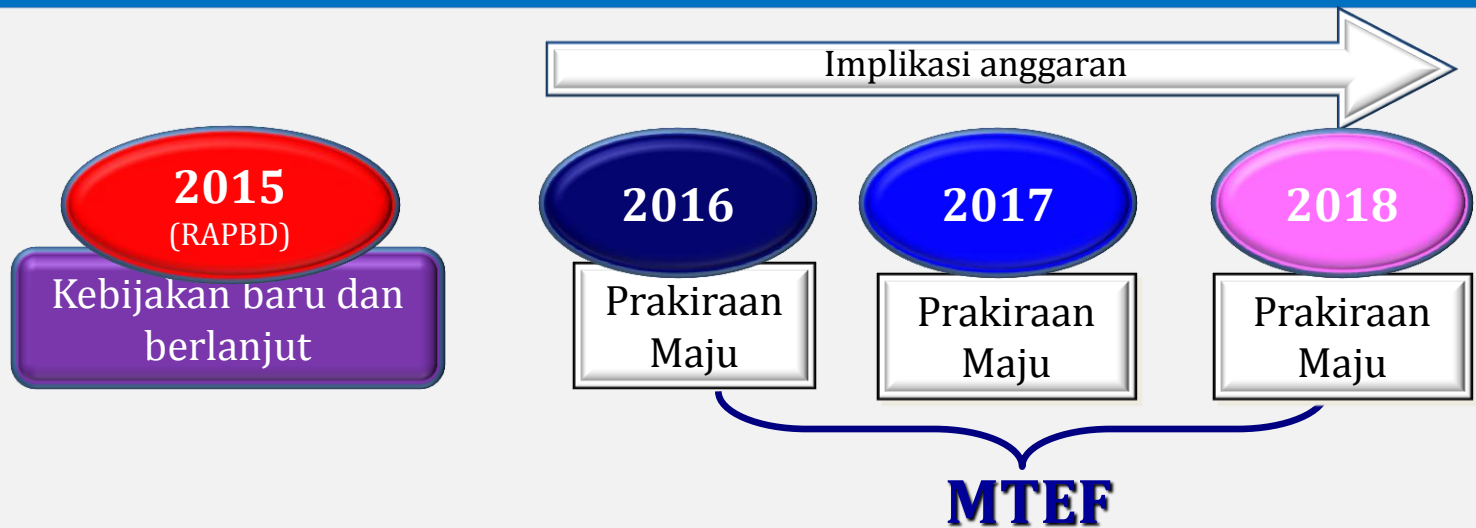
Struktur Informasi Kinerja Program dan Kegiatan
(Logic Model Theory)

DAMPAK	Hasil pembangunan yang diperoleh dari pencapaian outcome	Apa yang ingin dirubah
OUTCOME	Manfaat yang diperoleh dalam jangka menengah untuk *beneficieries* tertentu sebagai hasil dari output	Apa yang ingin dicapai
OUTPUT	Produk/barang/jasa akhir yang dihasilkan	Apa yang dihasilkan (barang) atau dilayani (jasa)
KEGIATAN/ PROSES	Proses/kegiatan menggunakan input menghasilkan output yang diinginkan	Apa yang dikerjakan
INPUT	Sumberdaya yang memberikan kontribusi dalam menghasilkan output	Apa yang digunakan dalam bekerja

Metode Penyusunan

Metode Pelaksanaan

Sumber : *Framework for Managing Programme Performance Information*, National Treasury, Republic of South Africa, May 2007

Model/Bentuk Penerapan MTEF di Indonesia

Implikasi anggaran

2015 (RAPBD)	2016	2017	2018
Kebijakan baru dan berlanjut	Prakiraan Maju	Prakiraan Maju	Prakiraan Maju

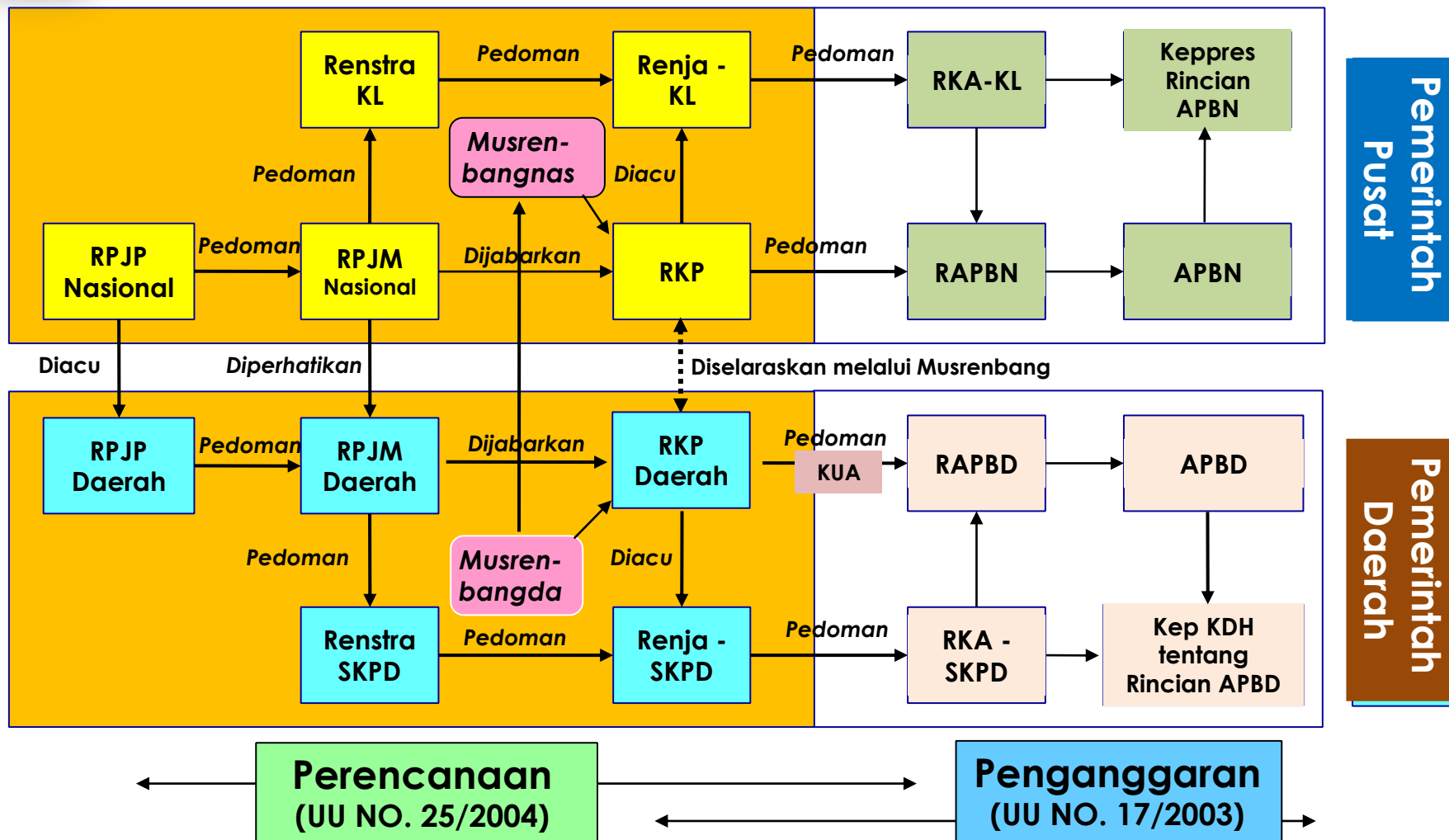
MTEF

RAPBD 2015	Prakiraan Maju 2016	Prakiraan Maju 2017	Prakiraan Maju 2018	
T0	T+1	T+2	T+3	TA 2015 dan KPJMD 2016 - 2018

REALISASI 2015	RAPBD 2016	Prakiraan Maju 2017	Prakiraan Maju 2018	Prakiraan Maju 2019	
T-1	T0	T+1	T+2	T+3	TA 2016 dan KPJMD 2017 - 2019

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

- **Sinkronisasi Perencanaan & Penganggaran Pusat dan Daerah**

HUBUNGAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PUSAT DAN DAERAH

1. Alokasi APBN akan mempengaruhi Perencanaan APBD;
2. Target dan sasaran fiskal nasional menjadi dasar penyusunan Kebijakan APBD.

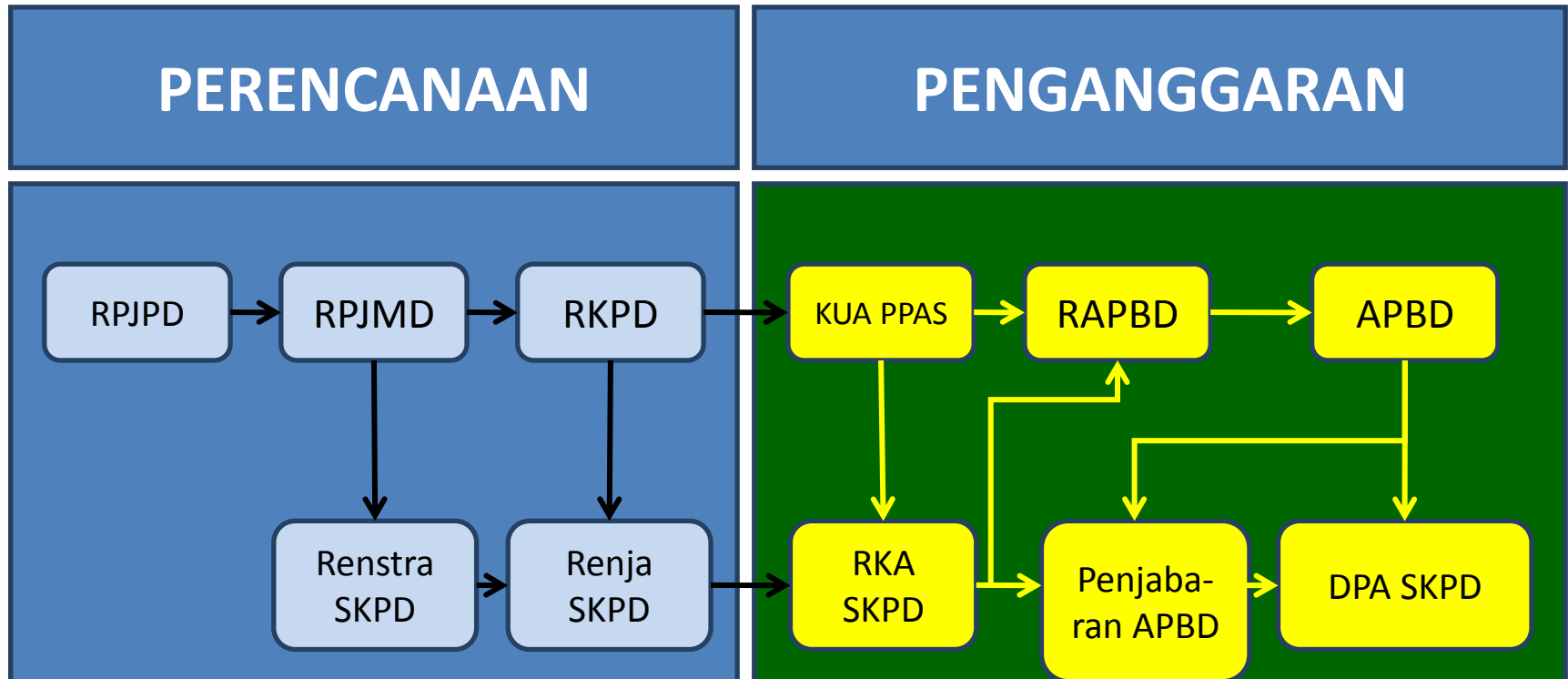
SIKLUS PENYUSUNAN APBN

	JAN - APR	MEI - AGUST	SEPT - DES
DPR		Pembahasan pokok-pokok kebijakan fiskal & RKP (4) Pembahasan RKA KL	(8) Pembahasan RAPBN (9) UU APBN
KABINET/ PRESIDEN		Kebijakan umum dan prioritas anggaran (7) Nota keuangan RAPBN dan lampiran	(11) KEPRES tentang rician APBN
KEMENTERIAN PERENCANAAN		Penelaahan konsistensi dengan RKP	
KEMENTERIAN KEUANGAN	SEB PRIORITAS PROGRAM DAN INDIKASI PAGU	(2) SE pagu sementara (6) Lampiran RAPBN (himpunan RKAKL) (5) Penelaahan konsistensi dengan prioritas anggaran	(10) Rancangan KEPRES ttg rincian APBN (13) pengesahan
KEMENTERIAN NEGARA /LEMBAGA	Renstra KL (1) Rancangan Kerja KL	(3) RKA KL	(12) Konsep dokumen pelaksanaan anggaran (14) Dokumen pelaksanaan anggaran

Siklus Penyusunan APBD

Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah

1. Musrenbang Desa / Kelurahan (Januari)
2. Musrenbang Kecamatan (Februari)
3. Forum SKPD Penyusunan Renja SKPD Kab/Kota (Maret)
4. Musrebang Kab/Kota (Maret)
5. Penetapan RKPD (Mei)
6. Pembahasan & Kesepakatan KUA antara KDH dgn DPRD (Juni)
7. Pembahasan & Kesepakatan PPAS antara KDH dgn DPRD (Juli)
8. Penyusunan RKA-SKPD & RAPBD (Agustus – Oktober)
9. Pembahasan & Persetujuan RAPBD dgn DPRD (Okt – Nov)
10. Evaluasi Rancangan Perda APBD (Desember)
11. Evaluasi Rancangan Perda APBD (Desember)
12. Penetapan Perda APBD (Desember)
13. Pelaksanaan APBD Januari Tahun berikutnya

Alur Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran Daerah

PERENCANAAN

RPJPD → RPJMD → RKPD

Renstra SKPD → Renja SKPD

PENGANGGARAN

KUA PPAS → RAPBD → APBD

RKA SKPD → Penjaba-ran APBD → DPA SKPD

1. Alokasi APBN akan mempengaruhi Perencanaan APBD;
2. Target dan sasaran fiskal nasional menjadi dasar penyusunan Keijakan APBD.

Arah Kebijakan HKPD Terkait Perencanaan & Penganggaran Daerah

Permasalahan Sinkronisasi Perencanaan Nasional dan Daerah … (1)

1. Secara umum penyusunan KPJM yang komprehensif memerlukan suatu tahapan proses penyusunan perencanaan jangka menengah meliputi: penyusunan kerangka asumsi makro, penetapan target-target fiskal, total r*esource envelopes*, pendistribusian total pagu belanja masing-masing Satker, dan penjabaran pengeluaran ke masing-masing Program dan Kegiatan.
2. Dalam penghitungan prakiraan maju, proses estimasi seringkali dipisah antara kebijakan yang sedang berjalan *(on going policies)* dan prakiraan atas biaya dari kebijakan baru *(new policies)*.
3. **Dalam rangka penerapan KPJM, maka pemda harus memperhatikan kebutuhan anggaran untuk setiap output yang dihasilkan serta tetap menjaga keselarasan dengan target dalam RPJMD dan Renstra Pemda serta *budget constraint* untuk setiap tahun.**

Permasalahan Sinkronisasi Perencanaan Nasional dan Daerah ... (2)

Kelemahan dalam Penerapan KPJM Saat ini

1. Penerapan PBK dan KPJM belum mencapai hasil yang optimal karena **tidak ada keterkaitan antara dokumen perencanaan dan dokumen anggaran**;
2. **Kebijakan prioritas** yang ditetapkan pemerintah terkadang **time frame penyelesaiannya tidak jelas** dan setiap tahun selalu berubah setiap tahun sehingga mengakibatkan proses **penganggaran selalu kembali ke nol** *(zero based budgeting)*; dan
3. Penerapan KPJM **baru sebatas mencantumkan prakiraan maju** tiga tahun ke depan, namun belum ada metodologi untuk memberikan justifikasi bahwa prakiraan maju yang dicantumkan tersebut merupakan indikasi awal pendanaan tahun berikutnya.

Arah Kebijakan HKPD Terkait Perencanaan & Penganggaran Daerah

1. Percepatan penyampaian informasi alokasi transfer ke daerah dan dana desa melalui pengunggahan dalam website DJPK segera setelah pengambilan keputusan dalam rapat kerja banggar DPR RI bersama pemerintah sehingga mempermudah Daerah dalam menyusun APBD;
2. Percepatan penyampaian informasi penetapan rincian transfer ke daerah dan dana desa dalam Peraturan Presiden melalui website DJPK. Kebijakan ini dilakukan juga dalam rangka mempermudah Daerah dalam menyusun APBD;
3. Pedoman penyusunan APBD **harus dikoordinasikan terlebih dahulu** kepada Kemenkeu dan Bappenas sebelum ditetapkan Kemendagri. Kebijakan ini dilakukan untuk memastikan sinkronisasi pe-rencanaan dan penganggaran antara Pusat dengan Daerah. (Pasal 308 UU 23/2014)

Terima Kasih

Kementerian Keuangan
Jl. DR Wahidin No. 1, Gd. Radius Prawiro
Jakarta Pusat, Indonesia, 10710
Telp. +6221-3509442
Fax. +6221-3509443
Website : **http://www. djpk.depkeu.go.id**